

Федерализм и корпоративное распределение властей: выбор модели государственного устройства

В настоящее время проводится значительное количество исследований, посвященных проблеме территориального распределения властей в федеративных системах различных стран и реформированию данной системы в современной РФ. Основная их масса посвящена проблемам разграничения властных полномочий и предметов ведения между двумя уровнями государственного управления в федеративных системах - федерацией и ее субъектами, проблемам организации государственной власти в субъектах федерации и особенностям коммуникации между этими двумя уровнями государственного управления. Тем не менее, используя в качестве основы для исследования простую двухуровневую схему политической и правовой коммуникации между федерацией и ее субъектами, вряд ли возможно объяснить и описать все многообразие проявлений федеративных отношений в рамках даже единственной государственной системы. Эта схема не позволяет выявить причины появления и длительного сохранения асимметричных федераций, включающих в себя субъекты с различным правовым статусом и политическим весом. Она также не позволяет выявить причины выбора той или иной политической системой определенного типа территориального распределения властных полномочий, степень централизации или децентрализации системы государственного устройства, различия в организации системы органов государственного управления внутри различных субъектов федерации. Полиюридизм, характерный для большинства федераций, связанный с несовпадением норм федерального и регионального законодательства, норм регионального права и политических традиций различных субъектов федерации также невозможно объяснить только через механизм двухуровневой коммуникации органов государственной власти федерации и ее субъектов. Наконец, различия в политической практике федерального центра в отношении различных субъектов федерации и различные стратегии самих субъектов федерации в отношении центральной власти, данная схема практически не объясняет. Все это заставляет искать иную многофакторную модель коммуникации между институтами управления различного уровня федеративной системы. Таким образом, исходную модель коммуникации необходимо дополнить моментом взаимодействия с федеральных и региональных органов государ-

ственного управления с негосударственными институтами управления, институтами гражданского общества.

Необходимо проследить как внутреннее политико-административное устройство и расстановка политически влиятельных групп региона-субъекта федерации влияет на его отношения с федерацией в целом. Одним из наиболее важных институтов в данном случае является институт местного самоуправления, который активно включается в процесс политической коммуникации, вступая в тесное взаимодействие не только с региональными, но и федеральными властями в процессе перераспределения политических и экономических ресурсов. Органы местного самоуправления выступают, таким образом, в качестве третьего важного субъекта политической коммуникации, характер которой определяет специфику государственного устройства той или иной страны. Правовой статус и политический вес института местного самоуправления, основы его финансирования и сфера компетенции делают этот институт в ряде политических систем реальным оппонентом региональных властей, основным сторонником и проводником политики федерального центра. В иных случаях институт местного самоуправления в коалиции с органами управления регионального уровня способствует усилению регионального сепаратизма, нарастанию центробежных тенденций.

Наконец, следует отметить, что характер взаимодействия институтов управления всех перечисленных уровней невозможно ни описать, ни прогнозировать эволюцию их взаимоотношений, исходя только из внутренней логики функционирования данной системы. Иными словами, невозможно исследовать формальное функционирование властных институтов, практические результаты их деятельности без осмысления деятельности социальных политически влиятельных групп, существующих на соответствующем уровне территориальной системы и составляющих ту коммуникативную среду, в которой происходит и осуществляется взаимодействие институтов политической власти, принятие решений, строительство системы государственного территориального управления. Для прогнозирования развития систем государственно-территориального управления принципиально важным оказывается изучение реального содержательного взаимодействия и коммуникации собственно политических элит, политических влиятельных групп, на каждом из этажей государственного строительства. Центр тяжести развития государственных систем, права, внутригосударственного территориального управления находится не во взаимодействии институтов федеральной, региональной государственной власти и органов местного самоуправления, не в законодательстве, не в судебной практике, а в самом обществе. Точнее в той

ее части, которая способна стратегически определять и непосредственно влиять на характер осуществления деятельности правительственных, государственных структур. Представляется, что подобный подход позволяет не только связать два уровня изучения политических процессов - формальный уровень функционирования политических институтов и содержательный - коммуникации политически влиятельных, заинтересованных групп, политических элит, что важно в научном плане, но также позволяет более точно прогнозировать направления эволюции систем государственного устройства.

К основным политически влиятельным группам, деятельность и взаимоотношения которых прямо детерминируют выбор и функционирование системы федеративного государственного устройства следует отнести группы, активно участвующие и занимающие лидирующее положение в системе функционального распределения властных ресурсов, существующие на федеральном, региональном и местном уровнях государственного и общественного управления. Прежде всего, это - бюрократия, которая осуществляет подготовку и имеет непосредственное влияние на принятие политических решений. Во-вторых, к данным группам следует отнести экономические элиты, представляющие собой довольно разветвленную структуру, включающую в себя различные группы с часто противоположными, взаимоисключающими интересами. Тем не менее, данную группу возможно выделять в качестве единой, поскольку ее интересы, методы взаимодействия и влияния на политический процесс в отношении системы государственного устройства достаточно однородны. В-третьих, это собственно политические элиты. Влияние групп данного вида на выбор модели федеративного государственного устройства достаточно значимо, хотя часто собственно политические элиты являются проводниками интересов экономических элит. Также они открыты для влияния бюрократии. Наконец, в данный список необходимо включить элитные группы силовых структур. Характер участия этих групп в политическом процессе существенным образом влияет на степень централизации федеративного устройства и характер взаимоотношений центра и регионов в составе федеративного государства. Перечисленные группы составляют систему корпоративного разделения властей, при котором власть распределяется между социальными институтами и секторами экономики любой государственной системы. Именно они детерминируют законодательный процесс и характер производства и распределения ценностей в политической системе, определяют приоритеты общественного развития и структуру государственной власти. Взаимодействие перечисленных групп на всех этапах управления имеет постоянное и значимое влияние на эволюцию

системы государственного устройства. Прямым следствием изменения баланса сил между перечисленными группами является изменение характера федеративного государственного устройства.

При оценке перспектив установления и эволюции федеративной системы необходимо учитывать также наличие и активность таких политически значимых групп как элиты этнических и национальных общностей, различных конфессиональных групп. Наличие таких групп в рамках государственной системы, равно как и исключение данных групп из легальной политической деятельности, всегда представляет потенциальную угрозу для целостности государственной системы (1). Зачастую политическая практика и идеология подобных групп приводит к появлению альтернативных и часто несистемных институтов власти. А появление в обществе этнической или этноконфессиональной оппозиции провоцирует распространение регионального сепаратизма. Включение подобных групп в политическую коммуникацию, функциональное распределение властных ресурсов между ними также определяет выбор той или иной модели федеративного государственного устройства.

Таким образом, стабильность федеративного устройства государственной системы представляется не только результатом эффективного распределения властей между федеральным центром и единицами, составляющими федерацию. Стабильность и эффективность федеративного распределения властей напрямую зависит от создания такой структуры территориального управления, которая способствует сотрудничеству и интеграции политически влиятельных групп и соответствует характеру функционального распределения властей между ними.

Обращаясь к практике строительства и эволюции федеративных систем зарубежных государств, можно выделить несколько основных моделей федеративного распределения властей, прямо коррелирующих с системами функционального распределения властей и коммуникации между обозначенными выше политически влиятельными группами.

Модель федеративного устройства, построенная на предельной концентрации властных полномочий, представляет собой систему государственного устройства, которое является федеративным лишь формально. Полномочия регионального и местного уровней управления являются производными от деятельности федерального уровня, а их политические права устанавливаются таким образом, что могут быть произвольно изменены центральными властями в одностороннем порядке. Наибольший объем полномочий концентрируется в руках федерального или центрального правитель-

ства. При этом институты управления местного и регионального уровней имеют незначительное или случайное влияние на решения, принимаемые в центре. Центральное правительство постоянно расширяет свои контрольные функции, с тем, чтобы обеспечить эффективное осуществление дел общегосударственной важности. Процесс установки общих целей, наиболее важных для общества приоритетов также происходит из единого центра принятия решений. При этом взаимодействия между институтами управления федерального, регионального и местного уровней следует рассматривать как единую централизованную систему с несомненным доминированием федерального уровня политической власти.

В рамках данной модели федеративного государственного устройства, законодательские, экономические и политические возможности и компетенции институтов регионального и местного уровней столь незначительны, что они являются самостоятельными учреждениями только номинально. Черты федеративного распределения властей проявляются только в отдельных, тщательно выверенных центром, областях социальной и политической жизни. Несмотря на то, что подобная система является федеративной только в формальном смысле, она может существовать длительное время без угрозы своей стабильности, если она удовлетворяет интересам лидирующих в обществе групп. Кроме того, ряд федераций имеет тенденцию эволюционировать в сторону модели формального федерализма.

Подобная эволюция в сторону концентрации властных полномочий на центральном уровне возможна, если обществом управляет единая интегрированная элита национальных лидеров в сфере политики, экономики, культуры, достигшая единства по вопросам стратегического развития общественной системы (2). При этом политические элиты и их лидеры регионального и местного уровней оказываются ведомыми, у них нет ни ресурсов, ни достаточного влияния и авторитета, чтобы оказывать существенное воздействие на процессы политического и социального развития.

В настоящее время концепция монолитности элиты и ее централизующей роли в развитых странах оспаривается многими исследователями и утверждается ее применимость лишь к строго централизованным государствам, как СССР и Германия периода второй мировой войны, которые управлялись тоталитарными элитами. Тем не менее, в рамках теории множественности элит существует значительное количество исследований о влиянии структуры корпоративного разделения властей на сохранение модели централизованного федеративного устройства.

Лидирующее положение в данной структуре экономических элит, крупного бизнеса неизбежно ведет к централизации системы государственного устройства. В этом случае процесс принятия политических и экономических решений происходит в квазиобщественных или даже частных экономических структурах, которые по природе своей имеют национальный характер и неизбежно выходят за рамки отдельного региона, а в перспективе за рамки отдельного государства (3). Институты управления регионального и местных уровней в одиночку или коллективно не могут противостоять этим частным группам корпоративных интересов. Исследователи утверждают, например, используя данные эмпирических наблюдений, что владельцы индустрии, производящей медикаменты и обслуживающей сферу здравоохранения, имеют принципиальное влияние и контроль в сферах государственного управления здравоохранением, социальным обеспечением, культурой и отдыхом, общественной безопасностью. Реальные носители экономического влияния и власти, экономические элиты - промышленное сообщество является восприимчивым многих делегированных властных полномочий для выполнения важных социетальных функций. Оно становится лидирующим партнером государства в экономической сфере и важнейшим элементом политического федерализма, основной структурой, обеспечивающей эффективную работу этой системы. Оно становится частной правительственной структурой, принимающей на себя и выполняющей многие функции, принадлежавшие ранее правительству политическому. Большая корпорация частным образом осуществляет государственные функции. Ее интересы концентрируются преимущественно на национальном уровне. Именно поэтому она поддерживает и осуществляет функции именно центрального управления, ослабляя тем самым в политической и экономической сферах правительства регионального и, тем более, местного уровней. Классическим примером действий крупных промышленных корпораций по усилению центрального уровня в США можно назвать деятельность строительной индустрии и компаний, занятых перевозкой товаров между штатами. Обе отрасли столкнулись с трудностями, связанными с региональным регулированием их деятельности: каждый штат вводил собственные стандарты на качество цемента или технические параметры грузовиков, проезжающих по их территории. Естественный интерес корпораций привел к тому, что запутанное и противоречивое законодательство штатов сменилось введением федерального стандарта. Верховный суд, одобрив действия центрального правительства, создал тем самым законодательную базу для дальнейшей экспансии федерального правительства в традиционную сферу компетенции штатов. Есте-

ственная для современной экономики отраслевая структура корпорации создает мощный иерархически организованный каркас производства и распределения, который создает иерархию групп, включенных в производство ценностей и потребительское сообщество, заинтересованное в более или менее равномерном распределении продуктов и услуг в различных территориях. Парадоксальным образом заинтересованные в привлечении инвестиций от крупных корпораций регионы, создающие максимально благоприятный налоговый режим для их деятельности на своих территориях, порождают основу для дальнейшего сокращения собственных полномочий в законодательной и административной сфере - дают корпорациям возможность расширять собственную ресурсную и институциональную базу. Не случайно расширенное использование в американском судебном правотворчестве инновации о том, что федеральное правительство обладает «полномочиями, которые подразумеваются», не будучи прописанными буквально.

Наконец, с точки зрения административного управления при доминировании в структуре корпоративного разделения властей экономических элит в виде крупных корпораций институты управления регионального и местного уровней в большинстве государственных систем представляют собой не более, чем административные подразделения федеральных правительств. При этом руководители правительственных институтов регионального уровня (даже избранные) превращаются в главных представителей и проводников решений центральных властей на более низкие уровни государственного управления. Регионы в составе федерации часто превращаются в управленческие округа федерального правительства и, с точки зрения автономного законодательства, эволюционируют в сторону превращения в номинальные, по большинству вопросов полностью подчиненные центральной юрисдикции. Сохранив некоторые полномочия для ведения «домашнего хозяйства», они не способны в той же мере, что и центральное правительство, влиять на принятие важных общезначимых решений. Таким образом, концентрация ресурсов в руках отраслевой экономической элиты, крупных корпораций ведет к неизбежной централизации системы государственного устройства.

Вторую модель, которая часто встречается в мировой практике, можно условно назвать моделью автономизации уровней управления. В данном случае их взаимодействие базируется на основе установления четких и определенных границ, которые разделяют сферы компетенции федерального и регионального уровней. Что касается институтов местного уровня, то они признаются зависимыми и включены в сферу компетенции регионов. Наиболее яркое выраже-

ние подобной модели отношений между институтами местного и регионального уровней мы находим в законе Диллона (Dillon's Rule) США, принятого в 1860 году. Закон суммирует общие принципы их отношений следующим образом: местные органы власти находятся в полном ведении институтов управления регионального уровня в части их учреждения и упразднения (исключая конституционные ограничения). Местные сообщества и их органы власти, таким образом, являются производными деятельности региональных органов управления. Они могут осуществлять только те функции, которые им делегированы непосредственно, в остальном они должны быть подчинены законодательной деятельности легислатур штатов.

Что касается взаимодействий между институтами управления регионального уровня и федерального, то здесь должны быть установлены четкие границы между двумя типами управляющих систем, каждая из которых независима и автономна в законодательно определенной сфере. Законодательное закрепление подобной системы мы находим в заключении Верховного Суда США в *Tarbell's Case* 1871 г. Суд вынес следующее решение: в рамках территориальных границ каждого штата существует два правительства, каждое из которых ограничено в сфере своей деятельности, но независимо от другого. Каждое из них имеет верховенство в своей сфере. У каждого из них существуют отдельные подразделения, свое законодательство и судебная система для его защиты. Ни одно из правительств не может вмешиваться в сферу юрисдикции другого или санкционировать подобное вмешательство своим должностным лицам. В случае возникновения конфликтов при наложении сфер компетенции, арбитром должен выступать Верховный Суд. Как было показано выше, современная система государственного устройства США значительно отличается от данной модели, но определенные ее черты консервируются и закрепляются в политической традиции, законодательных актах определяющих систему разграничения полномочий между различными уровнями управления, отдельных моментах судебного правотворчества.

Данная модель федеративного устройства будет сохраняться достаточно долго и стабильно при следующей структуре корпоративного разделения властей.

Прежде всего, сохранение подобной модели отвечает потребностям двух бюрократических групп, доминирующих в административной сфере и действующих на федеральном и региональном уровнях. Наличие у каждой из этих групп собственной независимой ниши для осуществления самостоятельной административной деятельности, независимые источники пополнения бюджета сводит

конфликты между данными двумя группами к функционально неизбежному минимуму. Для бюрократии политической системы данного типа не характерна значительная вертикальная интеграция. Деятельность каждой из бюрократических групп ограничена рамками законодательно очерченной компетенции, что дает им возможность и простор для реализации своих интересов. Таким образом, бюрократия более высокого уровня управления не может полностью включить многочисленные бюрократические группы регионов в сферу своей административной деятельности. Институционально расколотая по территориальному принципу бюрократия становится, таким образом, важным агентом сохранения подобной системы распределения полномочий между уровнями управления.

Более значительной для функционирования данной модели распределения властных полномочий группой становится деятельность политических элит центра и регионов. Описанная модель распределения полномочий между уровнями управления соответствует разветвленной структуре собственно политических элит, среди которых четко выделяется элита центра и элиты регионов, каждая из которых сохраняет за собой существенную автономию в законотворческой деятельности. При этом существенным для региональных элит является невозможность центра вторгаться во внутренние дела регионов, устанавливать контроль над их деятельностью. Сильные политические элиты регионального уровня, однако, замкнуты внутри территориальных границ своих единиц федерации, уровень межрегионального сотрудничества между ними достаточно низок, поскольку их политические интересы сконцентрированы на уровне региона. Именно здесь сосредоточено большинство властных ресурсов, наибольший объем полномочий.

Следующим важным фактором для формирования, существования и сохранения данной модели федеративного распределения властей является определенная структура и характер деятельности экономических элит. Прежде всего, для данной модели федеративного устройства характерна региональная замкнутость процесса производства и потребления, их технологическая неразвитость. Это проецируется прежде всего в институциональную слабость экономической элиты общества, которая замыкается скорее на территориальный принцип организации, чем на отраслевой, характерный для более поздних форм организации технологического процесса. Иными словами, производственная и торговая экономическая элиты не имеют ни достаточной институциональной основы для проведения слаженных действий на федеральном уровне, ни достаточной обеспеченности ресурсами. Прежде всего, описанная

модель федеративных отношений чаще всего существует в условиях, когда ведущие экономические группы не могут сформировать достаточно мощное фабричное сообщество, которое могло бы включить в себя массы работников, составляющих социальную базу влияния данной группы, а также потребительские сообщества, состоящие из покупателей производимой продукции или предлагаемых услуг. Иными словами, преобладает региональная производственная структура при недостаточном развитии инфраструктурных отраслей. Замкнутости экономической элиты на региональную инфраструктуру, способствует также неспособность центра регулировать торговлю между регионами, введение произвольных пошлин, ограничивающих торговлю между регионами и т.п.

Наконец, третья модель федеративного устройства, непосредственно связанная со спецификой корпоративного распределения властей, может быть условно названа моделью совпадающих полномочий. Большинство современных федераций эффективно используют именно эту модель. Данная модель строится на основе ряда принципов. Во-первых, все основные, общезначимые решения включают в сферу своего действия все уровни государственного и общественного управления - федеральный, региональный и местный одновременно. Во-вторых, сферы автономной регуляции каждого из уровней управления относительно малы или носят случайный характер. В-третьих, объем политического влияния и фактических полномочий каждого из институтов управления существенно ограничен. Ограниченные возможности, определяемые разделением функций и компетенций между ними, определяют характер системы взаимодействий, которые в рамках данной модели строятся на основе политического диалога правительственных структур различного уровня. При этом властные полномочия довольно широко и относительно равномерно распределяются на все уровни государственного и общественного управления. В процессе политической коммуникации властные ресурсы, определяющие степень влияния каждого из уровней управления, а также отдельных индивидов-носителей властных полномочий по должности или социальному положению, перераспределяются между институтами и индивидами, действующими на разных уровнях управления. Подобная модель, по мнению многих исследователей, наиболее релевантна при описании большинства современных стабильно функционирующих федеративных систем и наиболее оптимальна с точки зрения построения стабильной федерации, поскольку она не игнорирует влияние ни одного из уровней управления, не отказывает им в возможности самостоятельного управления в ограниченных, определенных законом или традицией сферах.

Тенденция к закреплению данной модели проявляется в законодательном закреплении и институционализации каналов влияния местных органов управления на региональные и федеральные, во все возрастающей роли местных политиков, особенно из больших промышленных центров, во все большем включении муниципальных образований в процесс распределения средств государственного бюджета. При этом местные власти непосредственно выходят на федеральный уровень власти, минуя региональный. В свою очередь, центр постоянно усиливает эту линию коммуникации, стремясь ослабить влияние властей среднего уровня на местные органы управления.

В целом федеративное распределение властей по модели совпадающих полномочий характеризуется наибольшим количеством развитых политически влиятельных групп и дисперсным характером корпоративного распределения властей между ними. Развитая структура местного самоуправления, которое в возрастающей мере оказывает населению различного рода социальные услуги, обеспечивает реализацию минимально гарантированных прав превращает данный институт в выгодного партнера крупных корпораций. Это заставляет их переориентироваться в своей деятельности на местный уровень с целью получить доступ к общественным поставкам социально важных товаров, начиная от медикаментов и заканчивая строительными материалами и услуг от подрядов на строительство муниципальных зданий до проведения юридической экспертизы с целью оптимизации местной нормативной базы для привлечения бизнеса. Увеличение благосостояния муниципалитетов Германии, США, других стран, увеличение их бюджетов и способность собирать самостоятельно до 70-90% налогов, необходимых для наполнения муниципального бюджета, не только обеспечивает значительную независимость местного самоуправления от властей регионального и центрального уровней, но и делает муниципалитеты наиболее выгодным и динамичным партнером для крупных промышленных и торговых корпораций. Все эти факторы формируют тенденцию последнего десятилетия, отмеченную многими исследователями и политиками. Она предполагает передачу огромных полномочий на нижние уровни управления, децентрализацию федеративных систем, которые в течение сотен лет характеризовались последовательным завоеванием центром все большего объема полномочий. Но эта децентрализация имеет принципиально иной характер. Полномочия перетекают не к единицам-носителям ограниченного государственного суверенитета, но к образованиям, которые суверенитета не имеют вовсе. К единицам, которые ранее не имели политического веса - муниципальным образованиям. Эта передача властных полномочий порождает активного

конкурента региональных институтов управления, который будучи не самодостаточным ни в экономике, ни в политике, ни в администрировании, способен погасить любые попытки децентрализации федеративной системы под эгидой регионов.

Модель совпадающих полномочий базируется на функционировании развитых, институционально и ресурсно обеспеченных элит с разветвленной структурой интересов. Деятельность каждой из выделенных групп распространяется на всю территорию данной политической системы. Таким образом, мы можем наблюдать взаимное проникновение интересов, значительное сотрудничество элит всех уровней управления. Дисперсный характер корпоративного распределения властей, когда каждая из автономных элитных групп вступает в тесное взаимодействие с другими, не поглощая и не ассимилируя их, конституирует такую модель федеративного распределения полномочий, при которой все уровни управления оказываются в равной мере задействованы в решении общезначимых задач: регулирование экономики, социальное обеспечение, формирование единого бюджетного процесса и т.д. Одним из наиболее ярких примеров подобной взаимной ориентации на сотрудничество является способ интеграции политических элит различных уровней, который стремится к игнорированию партийных политических ценностей и в наибольшей степени стремится к выяснению и защите интересов территории - местного сообщества, региона, федерации.

Существование столь различных форм федеративного устройства, отличающихся между собой характером распределения властных полномочий между уровнями управления, степенью централизации системы позволяет утверждать, что конечный выбор модели государственного устройства и перспектива ее успешного функционирования зависит от того, насколько данная модель обеспечивает функциональную интеграцию политически влиятельных групп общества, насколько она соответствует характеру корпоративного распределения властей между ними.

-
1. см. напр. Donald L. Horowitz. Democracy in divided societies // Journal of Democracy, Oct. 93, pp. 18-38.
 2. см. напр. W. Domhoff Who rules America now. N.Y. '86, W. Domhoff. Who Rules America in Clinton years. N.Y. 96
 3. см. напр. T. Lowi The End of Liberalism. N.Y. 94